II

(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte)

KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 21. Februar 1996

über Beihilfen der französischen Regierung zugunsten des Unternehmens Cellulose du Rhône et de l'Aquitaine (CDRA)

(Nur der französische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(96/364/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 93 Absatz 2 erster Unterabsatz,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a),

nach Aufforderung der Beteiligten zur Äußerung in Anwendung der genannten Artikel und gestützt auf diese Äußerungen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I

Das Unternehmen Cellulose du Rhône et de l'Aquitaine (CDRA) gehört zu 99,9 % dem Konzern La Rochette, dessen Tätigkeitsschwerpunkt in den Bereichen Holz/Zellstoff und Verpackungsmaterial liegt. Der Konzern zählt derzeit 3 000 Beschäftigte und erzielte vor Steuern 1989 einen Gewinn von 783 Millionen FF und 1990 von 345 Millionen FF. Seine Verluste beliefen sich 1991 auf 45 Millionen FF, 1992 auf 431 Millionen FF, 1993 auf 634 Millionen FF und 1994 auf 144 Millionen FF. Die gesamten Verluste sind dem Bereich Holz und Zellstoff zuzuschreiben, zu dem CDRA gehört.

CDRA stellt handelsüblichen gebleichten Kraftzellstoff in zwei Betrieben in Südfrankreich her:

— in Saint-Gaudens (Haute-Garonne) mit einer Jahreskapazität von 320 000 Tonnen und 350 Beschäftigten,

— in Tarascon (Bouches-du-Rhône) mit einer Jahreskapazität von 280 000 Tonnen und 300 Beschäftigten.

Trotz eines umfassenden Modernisierungsprogramms hat CDRA 1992 aufgrund der verschlechterten Marktlage nur einen Umsatz von 1 181 Millionen FF erzielt und 456 000 Tonnen (Kapazitätsauslastung 76 %) produziert. 1993 ging die Produktion auf 408 100 Tonnen zurück, was einem Umsatz von 1 105 Millionen FF entsprach. Im selben Jahr verzeichnete die CDRA Verluste von 600 Millionen FF.

Im Oktober 1993 wurde eine finanzielle Umstrukturierung beschlossen, die Maßnahmen der Anteilseigner, der wichtigsten Gläubigerbanken und der französischen Regierung umfaßte.

II

Im Oktober 1993 hatte die Kommission durch Presseberichte von den geplanten Finanzmaßnahmen zugunsten der CDRA erfahren und die französische Regierung mit Schreiben vom 20. Oktober 1993 aufgefordert, sie im Hinblick auf eine Prüfung gemäß den Artikeln 92 und 93 des Vertrages über die Maßnahmen zu informieren.

Frankreich antwortete mit Schreiben vom 9. November 1993 sowie vom 17. Januar 1994 und beantwortete einige von der Kommission in einem Schreiben vom 21. Dezember 1993 gestellte genaue Fragen.

Frankreich schilderte die Krisenlage auf dem Zellstoffmarkt, die die Zukunft sämtlicher Hersteller von handelsüblichem Zellstoff und insbesondere der CDRA bedroht hatte, weshalb im Oktober 1993 die finanzielle Umstrukturierung beschlossen worden war. Dabei hatte die französische Regierung zugesagt, die Modalitäten der staatlichen Darlehen zu ändern und neue Mittel bereitzustellen.

Der Staat hatte CDRA durch die staatliche Caisse française de développement industriel (CFDI) sechs lang- und mittelfristige Darlehen gewährt, deren verbleibender Buchwert sich zum 30. Juni 1993 auf 430,3 Millionen FF belief; hinzu kamen Zinsstundungen in Höhe von 136 Millionen FF.

Bei einer ersten Prüfung der Darlehensänderungen im Vergleich zu den Anstrengungen der anderen Gläubiger und Anteilseigner stellte die Kommission fest, daß der Staat bzw. die CFDI in einem gerichtlichen Sanierungsverfahren ihre gesamten Forderungen eingebüßt hätten, während die Banken etwa 80 % ihrer Forderungen verloren hätten. Folglich ermöglichte die Vereinbarung den Hauptgläubigern, einen größeren Anteil ihrer Forderungen beizutreiben als bei einer gerichtlichen Sanierung. Da der Staat nicht mehr Forderungen abtrat als die Banken, befand die Kommission, daß die Änderung der bestehenden Darlehen im Rahmen der Gläubigervereinbarung vom Oktober 1993 sowie die gleichzeitige Gewährung eines zusätzlichen Darlehens keine staatlichen Beihilfen darstellten.

Die Kommission gelangte allerdings zu dem Schluß, daß die sechs staatlich verbürgten CFDI-Darlehen für CDRA an sich bereits staatliche Beihilfen darstellten. Obwohl ein 1978 gewährtes Darlehen von 300 Millionen FF, ein 1981 gewährtes Darlehen von 60 Millionen FF und drei 1982 gewährte Darlehen von insgesamt 199,5 Millionen FF die Schwellen für FDES-Darlehen überschritten und damit gemäß Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages notifizierungspflichtig gewesen wären, wurden sie der Kommission nicht gemeldet.

Darüber hinaus lag der Saldo von 430,3 Millionen FF weit über dem Restbetrag von 258 Millionen FF, der laut den Tilgungsplänen für die Darlehen zum 30. Juni 1993 noch ausstand. Daraus ist zu schließen, daß die Modalitäten der Darlehen zugunsten von CDRA geändert wurden, wovon die Kommission ebenfalls nicht vorher unterrichtet wurde.

Die Kommission nahm ferner zur Kenntnis, daß Frankreich bei der oben erwähnten Änderung der Rückzahlungsmodalitäten beschlossen hatte, der CDRA einen Zuschuß von 100 Millionen FF zu gewähren, von dem 50 Millionen FF 1993 und der Restbetrag 1994 ausgezahlt wurden. Mit diesem Zuschuß sollten nach den der Kommission vorliegenden Angaben die Holzversorgung und der Umweltschutz verbessert werden. Auch dieser Zuschuß war der Kommission nicht notifiziert worden.

Nach einer ersten Prüfung gemäß Artikel 92 des Vertrages gelangte die Kommission zu dem Schluß, daß die fraglichen Beihilfen geeignet waren, den Wettbewerb zu verfälschen und den Handel im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages und Artikel 61 Absatz 1 des EWR-Abkommens zu beeinträchtigen. In diesem Stadium bezweifelte die Kommission, daß für die fraglichen Beihilfen eine der Ausnahmen von der grundsätzlichen Unvereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt in Betracht kam und beschloß daher, das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages einzuleiten.

Mit Schreiben vom 5. April 1994 forderte die Kommission die französische Regierung auf, sich zu dem Sachverhalt zu äußern.

III

Frankreich äußerte sich zunächst mit Schreiben vom 11. Mai 1994 und 12. Oktober 1994. Nach Aufforderung der Kommission teilte sie in einer bilateralen Zusammenkunft am 3. Mai 1995 und mit Schreiben vom 14. September 1995 weitere Einzelheiten mit.

Frankreich machte insbesondere geltend, daß in der Produktnische der CDRA kaum innergemeinschaftlicher Wettbewerb besteht und die verschiedenen französischen Maßnahmen keine Wettbewerbsverzerrungen nach sich gezogen haben. Bei dem Zuschuß von 100 Millionen FF handelte es sich nach Angaben der französischen Regierung um einen Pauschalzuschuß, der nur im Zusammenhang mit der Gesamtumstrukturierung der CDRA gesehen werden kann. Frankreich legte ausführliche Angaben zu einer Reihe von Investitionen in den Umweltschutz und in die Holzversorgung vor, die mit diesem Zuschuß finanziert werden sollten. Was die fünf von dem Verfahren erfaßten Darlehen und ihre späteren Änderungen betrifft, so nannte die französische Regierung Rechtfertigungsgründe und übermittelte die zur Berechnung des Beihilfeelements erforderlichen Angaben.

Nach Veröffentlichung des Schreibens der Kommission vom 5. April 1994 im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* [1] ging die Stellungnahme eines deutschen Zellstoffherstellers ein, die die Kommission mit Schreiben vom 27. September 1994 an die französische Regierung weiterleitete. Diese ging in ihrem obengenannten Schreiben vom 12. Oktober 1994 darauf ein.

[1] ABl. Nr. C 206 vom 26. 7. 1994, S. 7.

IV

Bei dem der CDRA im Jahr 1993 gewährten Zuschuß von 100 Millionen FF handelt es sich um eine Beihilfe, da sie das Unternehmen durch staatliche Mittel von einem Teil der Investitionskosten entlastet hat, die es normalerweise selbst hätte tragen müssen.

Ebenso stellen die von der CFDI gewährten und durch eine staatliche Bürgschaft gesicherten Darlehen aus dem FDES (Fonds zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung) Beihilfen dar. Die Kommission hat ihre diesbezügliche Haltung 1972 und 1973 (1) festgelegt, wobei sie feststellte, daß die FDES-Darlehen zu Bedingungen gewährt werden, die bezüglich der Zinssätze, der Laufzeit, der Rückzahlungsmodalitäten und der geforderten Sicherheiten günstiger sind als die Bedingungen, die die Unternehmen auf dem Kapitalmarkt oder bei Kreditinstituten erhalten hätten. Im Einklang mit ihrer damaligen Haltung gegenüber allgemeinen Beihilferegelungen hatte die Kommission Frankreich aufgefordert, ihr gemäß Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages die sektoralen Anwendungsprogramme oder ersatzeshalber die wichtigsten Einzelfälle zu notifizieren.

Im vorliegenden Fall hat Frankreich CDRA folgende Darlehen gewährt: am 17. Juli 1978 ein gewöhnliches Darlehen von 300 Millionen FF, das im Juni 1981 teilweise und im März 1983 vollständig in ein Beteiligungsdarlehen umgewandelt wurde; am 7. April 1981 ein Beteiligungsdarlehen von 60 Millionen FF und am 23. März 1982 ein Beteiligungsdarlehen von 46 Millionen FF, deren jeweilige Rückzahlungsbedingungen im März 1983 geändert wurden; am 14. Oktober 1982 zwei Beteiligungsdarlehen von 96 und 57,5 Millionen FF sowie am 21. August 1986 ein Beteiligungsdarlehen von 8 Millionen FF. Im Mai 1990 und im Juni 1992 wurden die Laufzeiten der betreffenden Darlehen verlängert und ihre Rückzahlungsbedingungen erneut zugunsten des Unternehmens geändert.

Es ist festzustellen, daß das 1986 gewährte sechste Darlehen von 8 Millionen FF die Notifizierungsschwelle nicht erreichte und daher aufgrund der Entscheidung der Kommission über das FDES-Darlehensprogramm als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden konnte. Die anderen fünf Darlehen hätten jedoch vorher notifiziert werden müssen. Daher ist ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt nach Maßgabe von Artikel 92 des Vertrages zu prüfen.

Die Kommission hat die Beihilfeelemente dieser fünf Darlehen und ihrer Änderungen berechnet. Sie stellte fest, daß die Differenz zwischen den von der CDRA tatsächlich gezahlten Zinsen und dem Betrag, den das Unternehmen unter Zugrundelegung des zum Zeitpunkt der Darlehensgewährungen geltenden gemeinschaftlichen Bezugszinssatzes für die Berechnung des Nettosubventionsäquivalents geschuldet hätte, bis zu der 1993 geschlossenen Vereinbarung zwischen den Gläubigern der CDRA auf 561 Millionen FF aufgelaufen war. Die Berechnungen der Kommission wurden der französischen Regierung vorgelegt, die diesen Betrag bestätigte. Von dem genannten Betrag waren 136 Millionen FF 1993 in den Schulden der CDRA ausgewiesen. Da diese Schulden im Rahmen der von der Kommission genehmigten Gläubigervereinbarung erlassen worden waren, beträgt der Beihilfebetrag, der der CDRA aufgrund der fünf Darlehen tatsächlich zugute gekommen ist, 425 Millionen FF.

V

Zellstoff wird zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und den Ländern des EWR gehandelt, und zwischen den Herstellern herrscht Wettbewerb. Im Rahmen des Verfahrens argumentierte Frankreich, daß die Beihilfen für CDRA wenig Auswirkungen auf den Wettbewerb hatten und vor Inkrafttreten des EWR-Abkommens gewährt wurden. Sie wies insbesondere darauf hin, daß auf dem Weltmarkt für Zellstoff im wesentlichen nach zwei Arten von gebleichtem Kraftzellstoff, nämlich auf der Grundlage von Nadelholz und auf der Grundlage von Laubholz, zu unterscheiden ist. Ihren Angaben zufolge kauft jeder Papierhersteller mehrere Nadel- und Laubholzzellstoffe, die er nach Maßgabe der von ihm verkauften Papierqualitäten und der Einkaufspreise mischt und verarbeitet. Bei Laubholz- und Nadelholzzellstoffen kommt es selten zur Substitution. Innerhalb des Bereichs Laubholz besteht die Möglichkeit, Eukalyptuszellstoffe durch die von der CDRA hergestellten Zellstoffe zu ersetzen. Im Bereich Nadelholz besteht eine begrenzte Substituierbarkeit zwischen Zellstoffen auf der Basis von skandinavischen Nadelhölzern, den von der CDRA hergestellten Zellstoffen und Zellstoffen aus Drittländern (Pinien). CDRA war in der Gemeinschaft (in ihrer Zusammensetzung vom 31. Dezember 1994) der einzige Hersteller von handelsüblichem gebleichtem Kraftzellstoff. Diese Zellstoffe stellen derzeit zwei Drittel des Absatzes von CDRA dar und dürften in Zukunft auf drei Viertel ansteigen. Frankreich machte außerdem darauf aufmerksam, daß bei einer EG-Produktion von etwa 5,5 Millionen Tonnen 10 Millionen Tonnen eingeführt werden, davon 2 Millionen Tonnen aus Schweden und 1 Million Tonnen aus Finnland. Ferner betonte Frankreich, daß die Beihilfen vor Inkrafttreten des EWR-Abkommens gewährt wurden.

Nach Ansicht der Kommission hat Frankreich die Lage auf dem Zellstoffmarkt richtig beschrieben. Diese Beschreibung beeinflußt jedoch nicht ihre ursprüngliche Beurteilung, wonach in diesem Sektor schon ein gewisser Wettbewerb besteht, ohne daß die Situation in den neuen Mitgliedstaaten und im EWR untersucht werden müßte. Die französische Regierung hatte in ihrem Schreiben vom 9. November 1993 selbst auf die Existenz von fünf auf der iberischen Halbinsel ansässigen Unternehmen mit Kapazitäten von insgesamt 1 535 000 Tonnen hingewiesen, die gebleichten kurzfaserigen Kraftzellstoff auf der Grundlage von Eukalyptusholz herstellen und auf den gleichen Märkten vertreten sind wie Saint-Gaudens. Diese Tatsache wurde im Verlauf des Verfahrens nicht bestritten.

(1) Dritter Bericht über die Wettbewerbspolitik, Ziff. 113/114.

Wenn eine staatliche Finanzhilfe die Stellung bestimmter Unternehmen im Vergleich zu Konkurrenzunternehmen in der Gemeinschaft stärkt, verfälscht sie nach Ansicht der Kommission den Wettbewerb mit diesen Unternehmen.

Die Maßnahmen Frankreichs zugunsten der CDRA sind somit Beihilfen im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages, die durch die Begünstigung dieses Unternehmens den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen und den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen.

Nach Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages sind Beihilfen mit den darin beschriebenen Merkmalen grundsätzlich mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar.

Die in Artikel 92 Absatz 2 des Vertrages genannten Ausnahmen sind im vorliegenden Fall angesichts der Art und Ziele der fraglichen Beihilfen nicht anwendbar und wurden von Frankreich auch nicht geltend gemacht.

VI

1. Artikel 92 Absatz 3 des Vertrages nennt Beihilfen, die mit dem Gemeinsamen Markt als vereinbar angesehen werden können. Die Vereinbarkeit mit dem Vertrag muß auf Gemeinschaftsebene und nicht auf Ebene eines einzelnen Mitgliedstaats geprüft werden. Im Hinblick auf ein reibungsloses Funktionieren des Gemeinsamen Marktes und auf die Ziele des Artikels 3 Buchstabe g) des Vertrages müssen die Ausnahmen vom Grundsatz der Unvereinbarkeit der Beihilfen gemäß Artikel 92 Absatz 3 bei der Prüfung einer Beihilferegelung oder einer einzelnen Beihilfemaßnahme eng ausgelegt werden.

   Die Ausnahmeregelungen können insbesondere nur dann angewandt werden, wenn die Kommission feststellt, daß die Marktkräfte allein nicht ausreichen würden, um die etwaigen Beihilfeempfänger dazu zu bewegen, eines der angestrebten Ziele zu verwirklichen.

   Werden die Ausnahmeregelungen in Fällen angewandt, die keiner dieser Zielsetzungen dienen oder bei denen zu diesem Zweck keine Beihilfe notwendig ist, so werden Industriezweige oder Unternehmen bestimmter Mitgliedstaaten durch eine künstliche Verstärkung ihrer Finanzposition bevorteilt und der Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt sowie der Wettbewerb verfälscht, ohne daß hierfür ein auf dem gemeinsamen Interesse nach Artikel 92 Absatz 3 basierender Grund vorläge.

2. Zur Ausnahme des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe a) über Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung gewisser Gebiete mit ungewöhnlich niedriger Lebenshaltung oder erheblicher Unterbeschäftigung ist zu sagen, daß die Regionen Haute-Garonne und Bouches-du-Rhône, wo sich die Werke der CDRA befinden, die in dieser Ausnahmebestimmung genannten Kriterien nicht erfüllen.

3. Was die Ausnahme des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe b) betrifft, so ist darauf hinzuweisen, daß die fraglichen Beihilfen nicht dazu bestimmt sind, ein wichtiges Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse zu fördern oder eine beträchtliche Störung im Wirtschaftsleben Frankreichs zu beheben. Frankreich hat im übrigen kein Argument angeführt, das für eine Anwendung dieser Ausnahmebestimmung sprechen würde.

4. Zur Ausnahme des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe c) über Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Weise verändern, ist anzumerken, daß die Standorte Saint-Gaudens und Tarascon in Gebieten liegen, in denen Investitionsbeihilfen im Rahmen dieser Ausnahmebestimmungen gewährt werden können. Zwischen dem 21. Dezember 1978 und dem 11. August 1982 betrugen die zulässigen Beihilfeintensitäten in Tarascon 20 % netto und in Saint-Gaudens 30 % netto. Seit dem 11. August 1982 wird die Raumordnungsprämienregelung (PAT) angewandt, nach der für beide Standorte Intensitäten von 17 % brutto gelten.

5. *Die Darlehen*

   Im Rahmen des Verfahrens wurden der Kommission Angaben über die Höhe und die Art der Investitionen vorgelegt, die mit den verschiedenen der CDRA bis zur Gläubigervereinbarung im Jahr 1993 gewährten Darlehen finanziert wurden.

   Das 1978 gewährte, 1981 und 1983 geänderte Darlehen von 300 Millionen FF sowie das 1981 gewährte und 1983 geänderte Darlehen von 60 Millionen FF haben die Finanzierung eines umfangreichen Investitionsprogramms mit Kosten von 849 Millionen FF ermöglicht, mit dessen Hilfe unter anderem die Produktionskapazitäten des Werks in Tarascon von 90 000 auf 200 000 Jahrestonnen erhöht werden konnten. Angesichts der Modalitäten dieser Darlehen sowie der seinerzeit geltenden Höchstsätze ist die Kommission zu dem Schluß gelangt, daß die mit den beiden Darlehen und ihren ersten Änderungen verbundenen Beihilfen deutlich unter den von ihr für die betreffenden Gebiete gestatteten Beihilfeintensitäten liegen, da für die genannten Investitionen keine weiteren Beihilfen gewährt wurden.

   Die drei Beteiligungsdarlehen von insgesamt 199,5 Millionen FF wurden 1982 im Rahmen einer ersten finanziellen Umstrukturierung der CDRA gewährt. Der im August 1982 beschlossene Plan beinhaltete einen Beitrag der Anteilseigner in Form eines Verzichts auf Forderungen und deren Umwandlung in Kapital in Höhe von 190 Millionen FF sowie einer Zuführung neuen Kapitals in Höhe von 183,5 Millionen FF, den Verzicht der Gläubigerbanken auf Forderungen in Höhe von 50 Millionen FF, neue Kredite von 88 Millionen FF und eine vorteilhafte Änderung der Rückzahlungsmodalitäten einer Kreditlinie von 142 Millionen FF. Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, daß der betreffende Plan dem 1993 beschlossenen Plan ähnelt, gegen den sie keine Einwände erhoben hat.

Sie stellt außerdem fest, daß 1982 umfangreiche Investitionen an den beiden Standorten beschlossen wurden, um die Rentabilität der CDRA angesichts ihrer offensichtlichen Schwierigkeiten in den Rezessionsphasen des für Konjunkturschwankungen anfälligen Zellstoffsektors zu erhöhen. Diese Investitionen in Saint-Gaudens und Tarascon, für die keine weiteren Beihilfen gewährt wurden, beliefen sich auf 808 Millionen FF. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, daß die Beihilfe in Form der drei 1982 gewährten Beteiligungsdarlehen niedriger liegt, als im Rahmen der regionalen Ausnahmebestimmung zulässig gewesen wäre.

Im Mai 1990 und im Juni 1992 wurden die fünf Darlehen wie folgt geändert: Die Laufzeit wurde um insgesamt drei Jahre verlängert, die 1991, 1992 und 1993 fälligen Kapitalrückzahlungen wurden auf den letzten Fälligkeitstermin verschoben, die 1990, 1991, 1992 und 1993 fälligen Zahlungen der gestundeten Zinsen wurden auf die beiden Jahre nach dem letzten Fälligkeitstermin verschoben, der feste Zinssatz für die zwischen dem 1. März und 31. Dezember 1990 fälligen Zahlungen wurde auf 0,1 % gesenkt — wobei nur dieser feste Anteil in dem betreffenden Zeitraum fällig wurde —, und der vertraglich festgelegte Zinssatz wurde ab 1. Januar 1991 wieder angewandt. Diese Änderungen beinhalteten eine zusätzliche Beihilfe, die mit 16,7 Millionen FF beziffert werden kann. Die Kommission hält fest, daß die CDRA im Zeitraum 1990 bis 1992 Investitionen von 440 Millionen FF getätigt hat, für die keine weiteren Beihilfen gewährt wurden. Daher liegt die gewährte Beihilfe niedriger, als im Rahmen der regionalen Ausnahmebestimmung zulässig gewesen wäre.

Die Kommission hat sich vergewissert, daß die in den fünf Darlehen und ihren Änderungen enthaltene Beihilfe die in Tarascon und Saint-Gaudens geltenden Höchstgrenzen für Regionalbeihilfen nicht überschreitet. Das FDES-Darlehensprogramm ist allgemeiner Art und beschränkt sich nicht auf Fördergebiete. Nach den Koordinierungsgrundsätzen für Regionalbeihilfen können allgemeine Beihilfen, die für das gesamte Staatsgebiet gelten, nicht als Regionalbeihilfen gewährt werden [1]. Bei der Beurteilung der Vereinbarkeit solcher notifizierungspflichtigen Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt in einem konkreten Fall muß die Kommission allerdings sowohl die regionalen als auch die sektoralen Auswirkungen berücksichtigen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs kann die Tatsache, daß eine Beihilfe aufgrund einer Ad-hoc-Entscheidung gewährt wird, nicht ausschließen, daß sie als Regionalbeihilfe eingestuft wird (Urteil vom 14. September 1994, Rechtssachen C-278, 279, 280/92, Hytasa, Randnr. 49). Die Kommission legt bei der Beurteilung solcher Beihilfen die folgenden beiden Kriterien zugrunde: erstens den Beitrag zur regionalen Entwicklung unter Einhaltung der Höchstgrenze für Regionalbeihilfen, und zweitens die Auswirkungen auf den betreffenden Sektor unter Berücksichtigung seiner Besonderheiten.

Bezüglich des ersten Kriteriums ist festzustellen, daß die fraglichen Investitionsbeihilfen die für Saint-Gaudens und Tarascon geltenden regionalen Höchstgrenzen nicht überschritten haben. Was den Beitrag dieser Beihilfen zur regionalen Entwicklung betrifft, so nimmt die Kommission zur Kenntnis, daß die CDRA dank der fraglichen Beihilfen über moderne Industrieanlagen verfügt und in der Lage ist, höchste Qualitätsnormen zu erfüllen. Ihre Produktionskapazitäten dürften sich auf wettbewerbsfähigem Niveau befinden. Die Krise der Jahre 1991—1994 hat die Existenz der CDRA zwar bedroht, so daß eine Vereinbarung ihrer Gläubiger notwendig war, um die Zahlungsunfähigkeit des Unternehmens zu verhindern, doch muß auch anerkannt werden, daß diese Krise außergewöhnlich lang und ernst war und daß die CDRA im zweiten Halbjahr 1994 wieder positive Ergebnisse erzielt hat. Die Kommission räumt ein, daß die in Form von Darlehen gewährten Beihilfen unerläßlich waren, um das gegenwärtige Niveau der beiden CDRA-Werke zu ermöglichen.

Was die sektoralen Auswirkungen dieser Beihilfen anbelangt, so verweist die Kommission auf die in Abschnitt V dargelegte Analyse und insbesondere auf die Tatsache, daß die Gemeinschaft Nettoimporteur von Zellstoff ist. Der Zellstoffmarkt ist ein weltweiter und stark konjunkturabhängiger Markt. Nur die mit modernen, wettbewerbs- und leistungsfähigen Produktionsmitteln ausgestatteten Gemeinschaftsunternehmen waren in der Lage, die konjunkturbedingten Schwierigkeiten zu überwinden. Die Zwölfergemeinschaft war Nettoimporteur von Zellstoff, da ihre Produktion weit unter der Nachfrage lag. Aus Gemeinschaftssicht bestand das sektorale Problem daher nicht in möglichen Überkapazitäten, sondern in der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit der Zellstoffindustrie. Mehrere als integriert bezeichnete Produktionseinheiten für handelsüblichen Zellstoff mußten aufgrund unzureichender Anpassung stillgelegt werden, was sich wiederum nachteilig auf die Holzwirtschaft ausgewirkt hat. In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, daß das Gebiet, aus dem die CDRA beliefert wird, Waldbestände im Südosten Frankreichs umfaßt, die aufgrund der klimatischen Verhältnisse und des wenig zufriedenstellenden Unterhaltungszustands von Waldbränden bedroht sind. Die Kommission erkennt an, daß der Verlust der Absatzmärkte, die die beiden Werke der CDRA darstellen, zu einer weiteren Verwahrlosung dieser Waldbestände geführt und die Brandgefahr damit vergrößert hätte. Dies wiederum hätte schwerwiegende Auswirkungen auf die Struktur des ländlichen Raums gehabt und insbesondere die Versteppung gefördert.

[1] ABl. Nr. C 31 vom 3. 2. 1979, S. 9.

In die Beurteilung der Vereinbarkeit der betreffenden Beihilfen hat die Kommission die im Rahmen des Verfahrens vorgelegte Stellungnahme eines Herstellers von Bisulfitzellstoffen einbezogen. Dieses Unternehmen hatte seit Anfang der achtziger Jahre aufgrund des wachsenden internationalen Wettbewerbs und der immer strengeren Umweltschutzanforderungen ebenfalls eine schwere Krise erlitten. Das Unternehmen bestätigte, daß die Verschlechterung der Ertragslage, von der ganz besonders die europäischen Hersteller von handelsüblichem Zellstoff betroffen waren, mehrere deutsche Unternehmen in den Konkurs getrieben hatte. Das betreffende Unternehmen selbst wurde mit Hilfe eines Anteilseigners durch den Bau einer Papierfabrik gerettet. Für seine Rettung waren weder aufgrund der wirtschaftlich schwierigen Phase noch aufgrund der umfassenden Investition staatliche Beihilfen gewährt worden. Nach Ansicht des Unternehmens stellte die Gewährung von staatlichen Beihilfen zugunsten der CDRA einen schweren Verstoß gegen den Grundsatz der Chancengleichheit im Wettbewerb dar.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, daß das betreffende Unternehmen nicht in einem Regionalfördergebiet im Sinne von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a) oder c) ansässig ist. Folglich besteht im Hinblick auf die Vereinbarkeit etwaiger Investitionsbeihilfen mit dem Gemeinsamen Markt zwischen diesem Unternehmen und der CDRA ein wesentlicher Unterschied.

Aus den vorgenannten Gründen ist die Kommission zu dem Ergebnis gelangt, daß die Beihilfen in Form von FDES-Darlehen zugunsten der CDRA als Regionalbeihilfen, die die im Rahmen der französischen Regionalbeihilferegelungen zulässigen Höchstgrenzen nicht überschreiten, der CDRA zur Wettbewerbsfähigkeit verholfen haben, ohne die Handelsbedingungen in einer dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Weise zu beeinträchtigen. Aus Gemeinschaftssicht waren die positiven Auswirkungen der Beihilfen wesentlicher als ihre nachteiligen Auswirkungen auf den Wettbewerb. Daher hat die Kommission beschlossen, die Ausnahmebestimmung des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe c) des Vertrages anzuwenden.

6. *Der Zuschuß*

Auf ihre Anfrage hin wurde die Kommission im Rahmen des Verfahrens über die Einzelheiten der Investitionen unterrichtet, die mit dem 1993 gewährten Zuschuß von 100 Millionen FF finanziert worden waren. Dabei handelte es sich um Umweltschutzinvestitionen und Investitionen in die Holzversorgung.

Die Kommission hat diese Investitionen nach Maßgabe des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Umweltschutzbeihilfen [1] geprüft.

Mittel in Höhe von 162,2 Millionen FF wurden investiert, um die Verwendung von Chlorgas in Saint-Gaudens einzustellen. Dadurch soll die Ableitung von Organochlorstoffen (AOX) verringert werden, und zwar mit Hilfe einer Sauerstoffvorbleichanlage und einer zweiten Chlordioxid-Produktionsanlage, die mit fremdbezogenem flüssigem Schwefeldioxid beschickt wird. Die Umweltauswirkungen in bezug auf die AOX gehen über die in Frankreich geltenden Normen hinaus. Weitere Beihilfen wurden für diese Investition nicht gewährt.

In Tarascon wurden 192,25 Millionen FF investiert, um die Verwendung von Chlorgas einstellen zu können. Hier wird dies durch ein anderes Verfahren als in Saint-Gaudens erreicht, das auf der Feinsteuerung der Zellstoffkochung beruht. Die Verringerung der Umweltauswirkungen der AOX geht weit über die in Frankreich geltenden Normen hinaus. Für die Investition in Tarascon wurden von der Agence de Bassin (Wasserwirtschaftsamt) weitere Beihilfen in Form eines Zuschusses von 15,97 Millionen FF und einer Zinsvergünstigung von 3,35 Millionen FF gewährt.

Die Kommission hat sich davon überzeugt, daß die betreffenden Investitionen weder zu einer Erhöhung der Produktionskosten noch zu einer Senkung der Betriebskosten geführt haben. Die durch die Investitionen entstandenen Produktionsmehrkosten überschreiten an beiden Standorten sogar die erzielten Einsparungen.

Der Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen sieht unter Ziffer 3.2.3 B vor, daß Investitionsbeihilfen, mit denen ein gegenüber geltenden Normen deutlich höheres Umweltschutzniveau erreicht wird, bis zu einer Höchstgrenze von 30 % brutto der beihilfefähigen Investitionskosten zulässig sind. Nach Ziffer 3.2.3 C des Gemeinschaftsrahmens können für Investitionen, die darauf abzielen, den Umweltschutz erheblich zu verbessern oder an den Umweltschutz von Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten, in denen verbindliche Normen gelten, heranzuführen, Beihilfen in derselben Höhe gewährt werden, sofern die gemäß Ziffer 3.2.3 B für das Übertreffen von Normen geltenden Bedingungen der Verhältnismäßigkeit eingehalten werden.

Nach Ansicht der Kommission rechtfertigen die im vorliegenden Fall durch den Verzicht auf das schädliche Chlorgas erzielten Normen die uneingeschränkte Anwendung der in Ziffer 3.2.3 B des Gemeinschaftsrahmens vorgesehenen Möglichkeit. Folglich kann ein Zuschuß von 30 % brutto der Investitionskosten akzeptiert werden. Von den weiteren für dieses Ziel gewährten Beihilfen von 100 Millionen FF kann ein Betrag von 87,015 Millionen FF gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) des Vertrages mit dem Gemeinsamen Markt als vereinbar angesehen werden.

[1] ABl. Nr. C 72 vom 10. 3. 1994, S. 3.

Frankreich hat außerdem angeführt, daß in Saint-Gaudens eine biologische Kläranlage gebaut worden ist, in der auch die Abwässer der Stadt aufbereitet werden. Die Investitionskosten für CDRA beliefen sich auf 85 Millionen FF. Das Unternehmen hat von der Agence de Bassin Beihilfen in Form eines Zuschusses von 5,92 Millionen FF und einer Zinsvergünstigung von 12,68 Millionen FF erhalten, was 21,9 % der Investitionskosten entspricht. Unter Berücksichtigung des Arguments Frankreichs, die biologische Kläranlage gehe über das „übliche Maß" hinaus und die Abwassereinleitungen seien in anderen Mitgliedstaaten oft wesentlich umfangreicher, ist die Kommission zu dem Schluß gelangt, daß eine Beihilfeintensität von 21,9 % für die mit dieser Investition erzielte Umweltschutzverbesserung angemessen ist, daß aber weitere Beihilfen nicht gerechtfertigt sind.

Darüber hinaus hat Frankreich geltend gemacht, daß in Tarascon eine Investition von 24 Millionen FF in die Verbrennung übelriechender Gase beschlossen wurde. Die kontinuierliche Verbrennung dieser Gase wird durch einen Erlaß des Präfekten von 1991 vorgeschrieben. Weitere Beihilfen seien für diese Investition nicht gewährt worden; letztere habe auch nicht zu Betriebseinsparungen, sondern eher noch zu Mehrausgaben geführt. Nach Ziffer 3.2.3 A des Gemeinschaftsrahmens kann die Kommission für Investitionen zur Anpassung an neue verbindliche Umweltnormen Beihilfen bis zu einer Höhe von 15 % brutto genehmigen. Aufgrund der von Frankreich vorgelegten Angaben ist die Kommission der Auffassung, daß sich ein Zuschuß von 15 % brutto, d. h. 3,6 Millionen FF, zugunsten dieser Investition rechtfertigen läßt. Nicht beipflichten kann sie der Argumentation Frankreichs, wonach eine Beihilfe von 16,76 % gerechtfertigt ist, weil die Investitionsentscheidung während der Geltungsdauer des vorherigen Gemeinschaftsrahmens getroffen wurde, dem zufolge für solche Investitionen Beihilfen von 15 % netto gewährt werden konnten. Im Fall einer unrechtmäßigen Beihilfe wendet die Kommission die zum Zeitpunkt der Entscheidung geltenden Vorschriften an.

Ferner hat Frankreich Angaben über eine Investition in Tarascon vorgelegt, mit der die Entstehung von Holzstaub an der Quelle verhindert werden soll. Für diese Investition wurde keine weitere Beihilfe gewährt. Die Kommission hat die Verringerung von Staubemissionen in der Vergangenheit als eines mehrerer Elemente (Verringerung von Lärm, Verkehr, Staub) zur Rechtfertigung einer Umweltschutzbeihilfe gelten lassen (1), wenn das begünstigte Unternehmen im Wohngebiet eines Fremdenverkehrsorts ansässig war. Eine Investition, die lediglich auf die Verringerung von Staubemissionen abzielt, erfüllt nach Ansicht der Kommission nicht die Bedingungen des Gemeinschaftsrahmens, wenn keine weiteren besonderen Umstände vorliegen. Die von Frankreich übermittelten Angaben lassen nicht auf das Vorliegen solcher Umstände schließen. Im übrigen profitiert nach Dafürhalten der Kommission das Unternehmen selbst am meisten von der Verringerung der Staubemissionen. Daher kann sie die Auffassung Frankreichs, wonach die betreffende Investition keine wirtschaftlichen Vorteile für die CDRA mit sich bringt, nicht teilen.

Die Kommission ist zu dem Ergebnis gelangt, daß Zuschüsse von 87,015 Millionen FF und von 3,6 Millionen FF nach dem Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen zulässig sind.

Sie sieht jedoch keine Rechtfertigung für die verbleibenden 9,385 Millionen FF des der CDRA 1993 und 1994 gewährten Zuschusses von 100 Millionen FF.

Im Rahmen des Verfahrens übermittelte Frankreich die von der Kommission verlangten Angaben darüber, wie sich die Investitionen der CDRA in zusätzliche Holzlagerkapazitäten in Saint-Gaudens auf die vorgelagerten Tätigkeiten ausgewirkt haben. Frankreich machte insbesondere geltend, daß 45,8 Millionen FF in die Lagerung von zusätzlichen 100 000 m^3 Holz investiert wurden und daß dies vor allem im Interesse der Betriebe der Forst- und Holzwirtschaft gelegen habe. Die Kommission stellt fest, daß eine Beihilfe an den Forstsektor innerhalb der Grenzen der Verordnung (EWG) Nr. 867/90 des Rates (2) zulässig sein kann. Im vorliegenden Fall wurde die Beihilfe jedoch nicht den Forstbetrieben, sondern der CDRA gewährt, deren Tätigkeiten die erste Stufe der Holzverarbeitungsindustrie nicht einschließen. Mit Schreiben vom 30. März 1995 teilte die Kommission Frankreich ihre vorläufigen Schlußfolgerungen im Rahmen dieses Verfahrens mit und wies darauf hin, daß die Investition in die Erweiterung der Holzlagerung den Anforderungen des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Umweltschutzbeihilfen nicht genügen dürfte. Die Antwort Frankreichs vom 14. September 1995 führte diesbezüglich zu keinen neuen Erkenntnissen. Daher erfüllt diese Beihilfe nicht die Bedingungen für eine Ausnahme nach Artikel 92 Absatz 3 des Vertrages.

VII

Da Frankreich die fraglichen Beihilfen entgegen Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages nicht vor ihrer Gewährung oder Änderung notifiziert hat, war die Kommission nicht in der Lage, sich vor der Durchführung der Maßnahmen dazu zu äußern. Nach den Gemeinschaftsvorschriften sind diese Beihilfen daher seit der Entscheidung über ihre Gewährung unrechtmäßig. Die Folgen dieser Nichterfüllung der Verpflichtungen sind besonders schwerwiegend, da die Beihilfen bereits an den Empfänger ausgezahlt wurden, obwohl sie teilweise als mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar eingestuft werden.

(1) ABl. Nr. C 271 vom 29. 9. 1994, S. 17.

(2) ABl. Nr. L 91 vom 6. 4. 1990, S. 7.

Im Fall von mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbaren Beihilfen macht die Kommission von der ihr vom Gerichtshof eingeräumten Möglichkeit Gebrauch, von den Mitgliedstaaten die Rückforderung unrechtmäßig gewährter Beihilfen zu verlangen. Da die wirtschaftlichen Auswirkungen der fraglichen Beihilfe rückgängig gemacht werden müssen, sind auf den zurückzufordernden Beihilfebetrag ab dem Tage der Zahlung oder der Umgestaltung Zinsen auf der Grundlage des zu diesem Zeitpunkt geltenden gemeinschaftlichen Bezugszinssatzes für die Berechnung der Netto-Subventionsäquivalente von Beihilfen zu erheben. Im Jahr 1994, in dem die zweite Tranche des Zuschusses von 100 Millionen FF ausgezahlt wurde, belief sich dieser Bezugszinssatz auf 8,93 % —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

(1) Die dem Unternehmen Cellulose du Rhône et de l'Aquitaine (CDRA) in den Jahren 1978, 1981 und 1982 gewährten Beihilfen in Form von Darlehen von insgesamt 559,5 Millionen FF und die 1981, 1983, 1990 und 1992 erfolgten Änderungen dieser Darlehen sind unrechtmäßig, da sie entgegen Artikel 93 Abatz 3 des Vertrages gewährt wurden. Sie können jedoch nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) des Vertrages als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden.

(2) Die 1993 in Form eines Zuschusses gewährte Beihilfe von 100 Millionen FF ist ebenfalls unrechtmäßig, da auch sie entgegen Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages gewährt wurde. Von dieser Beihilfe kann ein Betrag von 90,615 Millionen FF nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe c) als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden.

Artikel 2

Ein Anteil von 9,385 Millionen FF des in Artikel 1 Absatz 2 genannten Zuschusses von 100 Millionen FF ist nach Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar.

Artikel 3

Frankreich macht die in Artikel 2 genannte Beihilfe von 9,385 Millionen FF rückgängig und ordnet ihre Rückzahlung innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe dieser Entscheidung an. Auf diesen Betrag sind ab dem Zeitpunkt der Auszahlung der Beihilfe an den Begünstigten Zinsen von 8,93 % zu erheben.

Artikel 4

Frankreich unterrichtet die Kommission innerhalb von zwei Monaten nach Mitteilung dieser Entscheidung über die Maßnahmen, die es getroffen hat, um ihr nachzukommen.

Artikel 5

Diese Entscheidung ist an die Französische Republik gerichtet.

Brüssel, den 21. Februar 1996

Für die Kommission

Karel VAN MIERT

Mitglied der Kommission